
PEMBANGUNAN TANAH ADAT DI NEGERI SEMBILAN: HALATUJU DAN CABARAN CUSTOMARY LAND DEVELOPMENT IN NEGERI SEMBILAN: ITS WAY FORWARD AND CHALLENGES

Abd Hamid Abd Murad¹, YM Raja Raziff Raja Shaharuddin,
Resali Muda, Ahmad Zaki Salleh, Ahmad Wifaq Mokhtar, Md Yunus Abd Aziz,
Hisham Sabri, Nurul Hidayah Ibrahim

Fakulti Syariah dan Undang-undang, Universiti Sains Islam Malaysia

Abstrak

Fenomena tanah terbiar adalah permasalahan yang dialami oleh setiap negeri di Malaysia. Negeri Sembilan juga tidak terlepas dari permasalahan ini. Akan tetapi keadaan di Negeri Sembilan agak berbeza. Ini adalah kerana kategori tanah terbiar juga merangkumi tanah adat yang terbiar. Tanah adat adalah tanah yang dimiliki oleh suku dari mereka yang mengamalkan Adat Perpatih. Adat Perpatih merupakan adat yang unik dan telah sekian lama diamalkan oleh penduduk Negeri Sembilan khususnya dan penduduk Melaka secara amnya. Namun begitu, suatu dilema telah dikenalpasti terhadap pembangunan tanah adat ialah cadangan pembangunan yang bakal dilakukan ke atas tanah adat hendaklah mendapat persetujuan pemilik dan Lembaga Tanah Adat terlebih dahulu. Tanah adat juga tidak boleh dicagarkan kepada mana-mana institusi kewangan untuk mengelakkan tanah tersebut digadai sekiranya pencagar gagal melunaskan pinjaman yang bersandarkan tanah adat tersebut. Disebabkan kekangan ini, pihak pemaju dari sektor swasta kurang berminat untuk memajukan tanah adat tersebut. Kertas ini bertujuan untuk mengenalpasti konsep yang sesuai yang boleh diaplikasi untuk membangunkan tanah adat. Konsep tersebut dijangka boleh dijadikan sebagai satu asas dalam meningkatkan kefahaman pemilik dan bakal pemaju terhadap pembangunan tanah adat. Justeru konsep ini dapat dijadikan sebagai panduan dalam usaha untuk membangunkan tanah adat di Negeri Sembilan.

Kata Kunci: Adat Perpatih, tanah adat, sejarah undang-undang tanah, undang-undang tanah, pembangunan tanah adat.

Abstract

The idle land phenomenon is a problem experienced by every state in Malaysia. But the situation in Negeri Sembilan is quite different. This is because the category of idle land also includes abandoned customary land. The customary land is the land owned by the tribes of those who practiced Adat Perpatih. Adat Perpatih is a unique custom and has long been practiced by the residents of Negeri Sembilan and Malacca in general. Nonetheless, there is a predicament identified onto development of customary land that is the proposed development need to be consented by the owner and the Customary Land Authority in the first place. Moreover, the customary land also can not be charged to any financial institution to prevent the land from being forfeited in default of the loan payment. Due to this constraint, developers from the private sector are less interested in developing the customary land. This paper aims to identify appropriate concepts that can be applied to develop customary land. The concept is expected to serve as a basis in raising the understanding of the owners and potential developers towards the development of customary land. Hence, this concept can serve as a guide in the effort to develop customary land in Negeri Sembilan.

Keywords: Adat Perpatih, customary land, land law history, land law, development of customary land

¹ hamid@usim.edu.my

PENGENALAN

Kebiasaannya tanah adat di Negeri Sembilan akan didaftarkan di atas nama kaum wanita daripada sesuatu suku di Negeri Sembilan. Perkara ini pada zahirnya nampak bercanggah dengan syariah. Akan tetapi, hakikatnya ialah pemilikan tanah adat tersebut adalah berdasarkan konsep amanah kerana menurut amalan golongan Minangkabau, kaum lelaki selalunya akan mengembara dan kebanyakan urusan keluarga akan dikendalikan oleh kaum wanita mengikut Adat Perpatih. Pada kebiasaannya, kaum wanita dari mana-mana suku golongan Minangkabau akan memegang sebagai amanah sebidang tanah sebagai tanah adat. Terdapat lebih kurang 35,000 ekar tanah di Negeri Sembilan yang telah diklasifikasikan sebagai tanah adat. Ini melibatkan lebih kurang 20,458 lot yang merangkumi lebih kurang 20,346 bilangan hakmilik. Fenomena tanah adat yang terbiar tidak boleh dibiarkan tanpa penyelesaian. Tanah adalah faktor utama dalam menentukan kemajuan sesebuah negara. Sekiranya sebidang tanah adat yang terbiar dapat diusahakan dan dimajukan dengan baik, ia bakal mendatangkan manfaat, keuntungan dan pulangan ekonomi kepada keluarga yang memiliki tanah adat tersebut seterusnya dapat membantu dalam membangunkan ekonomi sejagat. Usaha memaksimumkan penggunaan tanah adalah selari dengan konsep jika kita berbudi kepada tanah pulangan dan keuntungan yang bakal dinikmati boleh menguntungkan pihak yang mengusahakan tanah tersebut.

KONSEP TANAH ADAT

Tanah adat khusus untuk Negeri Sembilan, iaitu mana-mana tanah dibawah hakmilik (geran) Pejabat Tanah yang dicop (*endorsed*) perkataan ‘Tanah Adat (Customary Land)’ di dalam Suratan Hakmilik dan Buku Daftar Hakmilik tanah tersebut. Sebelum Kanun Tanah Negara 1965, selain ‘*Customary Land*’ terdapat juga perkataan yang menggambarkan tanah tersebut adalah tanah adat seperti Gelaran Dato’ Lembaga/Ketua Adat bagi Suku yang memiliki tanah, Dato’ Raja DiMuda, Dato’ Paduka Besar, Dato’ Seri Maharaja, Nama Suku dan Perut kepada pemilik tanah, Tiga Batu Nesan Tinggi, Mungkal, Biduanda Kebangsa dan lain-lain. Maka apa-apa perkataan yang tercatat di dalam hakmilik (geran) tanah yang dikeluarkan oleh Pejabat Tanah, maka tanah itu dikenali sebagai Tanah Adat. Istilah biasa di panggil ‘Tanah Pusaka’. Tanah adat merupakan harta pusaka yang merupakan hak suku tertentu dan perempuan adalah pengembang zuriat satu suku dan pemegang amanah harta tersebut. Mereka (perempuan) juga boleh mengusahakan tanah pusaka tersebut kerana saudara perempuan tidak akan merantau jauh seperti saudara lelakinya. Sekiranya tiada anak perempuan untuk mewarisi tanah pusaka, anak lelaki boleh mengusahakan tanah tersebut selagi anak lelaki masih hidup dan jika sudah meninggal dunia barulah tanah tersebut diberikan kepada perut yang lainnya dari suku yang sama.²

Tanah merupakan salah satu komponen yang utama dan penting dalam kehidupan manusia di mana ianya adalah tempat di mana manusia tinggal dan membentuk masyarakat. Tanah juga adalah tempat makanan diperolehi dan tanaman diusahakan, serta urusan perniagaan dan aktiviti perdagangan dijalankan dan di mana proses-proses ekologi yang menyokong kewujudan manusia. Oleh itu, jelas bahawa tanah merupakan antara salah satu faktor ekonomi yang amat penting dalam sesuatu masyarakat. Bagi masyarakat Melayu, sejak zaman tradisional lagi bentuk penggunaan tanah banyak berkait dengan nilai-nilai sosial serta undang-undang adat tanah.³ Umumnya masyarakat Melayu tradisional menggunakan tanah hanya dalam bentuk saradiri sahaja. Penempatan mereka secara berkelompok-kelompok mengukuhkan lagi ikatan kekeluargaan sesama mereka. Pada kebiasaannya, setiap individu itu akan mendirikan rumah dalam lingkungan keluarga mereka, sehinggalah

² Hajah Makiah Tussaripah Hj Jamil, Jamaliah Mohd Taib. t.t. “*Kajian Adat Perpatih di Negeri Sembilan: Satu Tinjauan Menurut Perspektif Islam*”. Universiti Teknologi Mara.

³ Ahmad Nazri Abdullah. 1985. *Melayu dan Tanah*. Media Intelek Sdn Bhd. ms13.

berlakunya kekurangan tanah untuk tapak rumah barulah berlakunya perpindahan. Keadaan ini lebih ketara lagi bagi masyarakat yang mengamalkan Adat Perpatih yang kukuh ikatan kekeluargaannya. Dengan bentuk penempatan seperti itu, dan pemerintahan yang berkelas, maka secara tidak langsung perkembangan individu tersekat dan tidak ada sebarang galakan dan dorongan ke arah memajukan penggunaan tanah. Pertanian dijalankan dalam bentuk primitif secara persendirian sekadar untuk sara hidup dan bukannya bertujuan komersil.⁴

TAKRIFAN ‘PEMBANGUNAN’

Dalam mentafsirkan maksud ‘pembangunan’, sarjana barat dan tempatan telah memberikan pelbagai tafsiran tentang pembangunan sama ada dari sudut pembangunan sosial ataupun ekonomi. Hal ini jelas menunjukkan bahawa secara definisinya, ‘pembangunan’ atau ‘pemajuan’ mempunyai beberapa takrifan. Menurut Seksyen 2, Akta 172 (Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976), pembangunan atau pemajuan ditakrifkan sebagai:

*“Menjalankan apa-apa kerja bangunan, kejuruteraan, perlombongan, perindustrian atau apa-apa kerja lain yang seumpamanya pada di sebelah atas atau di bawah, membuat satu perubahan matan tentang penggunaan sesuatu tanah atau bangunan atau mana-mana bahagian daripadanya atau memecah sempadan atau mencantumkan tanah dan membangun; dan ‘membangun’ atau ‘memaju’ hendaklah ditakrifkan dengan sewajarnya”.*⁵

Byrne dan Cadman (1984) pula mentakrifkan ‘pembangunan’ sebagai “[s]atu proses yang dijalankan oleh agensi pembangunan sama ada secara bersendirian atau tidak untuk memenuhi objektif sosial dan ekonomi melalui baik pulih tanah dan pembinaan atau ubah elok bangunan untuk diduduki sendiri atau untuk pihak lain.⁶ Pembangunan boleh dibahagikan kepada dua bahagian iaitu pembangunan sosiologi dan pembangunan ekonomi. Pembangunan sosiologi melibatkan pembangunan individu dan masyarakat. Manakala pembangunan ekonomi lebih menekankan kesan ekonomi kepada pendapatan individu dan negara.⁷ Pembangunan sosial lebih mementingkan cara pengagihan kekayaan di kalangan rakyat yang ada di dalam negara, keperluan asas yang meliputi makanan, perlindungan, pakaian, pendidikan, kesihatan, pengangkutan dan peluang pekerjaan. Petunjuk pembangunan sosial boleh diukur melalui indeks kualiti fizikal hidup iaitu satu purata jangkaan hayat, kadar kematian bayi dan kadar celik huruf di kalangan orang dewasa.

Tadaro (1977), menjelaskan bahawa pembangunan tidak membabitkan fenomena ekonomi sahaja tetapi mesti merangkumi lebih daripada keperluan kebendaan dan kewangan kehidupan manusia. Pembangunan merupakan proses pelbagai dimensi yang melibatkan penyusunan semula organisasi dan keseluruhan sistem ekonomi dan sosial untuk memastikan peningkatan pendapatan dan pengeluaran, perubahan radikal institusi sosial dan struktur pentadbiran yang merangkumi kepercayaan dan adat. Menurut Tadaro lagi, pembangunan ekonomi boleh dilihat daripada peningkatan pengeluaran perindustrian dan kejatuhan atau penurunan sektor pertanian. Strategi utama pembangunan adalah untuk memastikan perubahan yang cepat berlaku dalam kegiatan perindustrian di bandar, perkembangan kegiatan pertanian dan pembangunan luar Bandar. Pembangunan ekonomi bertujuan mengurang atau menghapuskan kemiskinan, ketidaksamaan dan pengangguran dalam

⁴ Ibid. ms14.

⁵ Abdul Aziz Hussin et al. 2004. *Setingan Isu Pengurusan, Undang-Undang Dan Pembangunan Harta Tanah*. Universiti Sains Malaysia Pulau Pinang. ms 74

⁶ Ibid.

⁷ Ibid. ms21.

konteks ekonomi yang berkembang.⁸ Matlamat dan objektif pembangunan menurut Tadaro adalah seperti berikut:

1. Meningkatkan pemerolehan dan perluasan pendedaran keperluan asas yang sedia ada seperti makanan, perlindungan, kesihatan dan keselamatan.
2. Meningkatkan taraf kehidupan termasuklah peningkatan pendapatan dengan menyediakan peluang pekerjaan, pendidikan dan perhatian yang lebih kepada kebudayaan dan nilai kemanusiaan. Ia bukan sahaja menekankan perkembangan material tetapi juga spiritual dan kecintaan kepada negara.
3. Bagi memperkembangkan kepelbagaian pilihan ekonomi dan sosial kepada individu dan negara, iaitu dengan membebaskannya daripada perhambaan dan pergantungan. Bukan sahaja bergantung kepada orang dan negara luar tetapi juga membebaskannya daripada belenggu kejahilan dan kesengsaraan.⁹

Ini menjelaskan bahawa matlamat utama pembangunan adalah untuk meningkatkan taraf sosioekonomi penduduk dengan menyediakan peluang pekerjaan, meningkatkan kemudahan infrastruktur ekonomi dan sosial mereka, melaksanakan pembaharuan terhadap sikap, budaya dan sebagainya. Menurut Rogers (1972) pula, pembangunan ialah suatu jenis perubahan sosial yang memperkenalkan idea baru ke dalam sistem sosial bertujuan meningkatkan pendapatan per kapita dan taraf hidup masyarakat melalui kaedah pengeluaran yang lebih moden dan struktur organisasi sosial yang lebih baik. Pembangunan bagi Smith (1973), seorang ahli ekonomi klasik, bermaksud perkembangan dalam pasaran buruh dan penggunaan mesin dengan produktif bagi mencapai peningkatan produktiviti buruh. Salah satu faktor yang mempercepatkan pembangunan bagi beliau ialah apabila terdapat peningkatan dalam semangat untuk melaksanakan kerja bagi mengeluarkan barangan berbanding di zaman feudal. Ricardo (1977) mengatakan bahawa pembangunan adalah suatu proses bagi mengekalkan modal dan pertumbuhan yang mampu disekat oleh kekurangan tanah. Marxis (1818-1883) berpendapat pembangunan adalah perkembangan yang berlaku dalam guna tenaga atau buruh dan peningkatan dalam pengeluaran komoditi.¹⁰

Pembangunan ekonomi adalah proses yang mana berlaku peningkatan dalam pendapatan benar negara dalam jangka masa panjang. Jika kadar peningkatan pembangunan lebih tinggi berbanding pertambahan penduduk, maka berlaku peningkatan terhadap pendapatan benar negara.¹¹ Pembangunan juga boleh diertikan sebagai perubahan yang berlaku terhadap manusia, persekitaran fizikal serta budayanya, iaitu perubahan yang bercorak kuantiti dan kualiti secara umum. Umumnya, sosiologi pembangunan mengambil kira aspek moral, kebendaan, sosial dan rohaniah. Aspek rohaniah memberi implikasi kepada peranan agama dan kepercayaan dalam proses pembangunan. Selain itu, menurut Islam, pembangunan bukanlah matlamat utama atau akhir dalam kehidupan manusia tetapi hanya alat untuk menjalankan tugas sebagai khalifah Allah bagi memakmurkan bumi ini. Asas pembangunan berteraskan Islam adalah untuk mendapatkan keredhaan Allah di dunia dan akhirat.¹² Sebagai kesimpulan, pembangunan adalah suatu proses perubahan yang berlaku secara berterusan dan menyeluruh ke atas tiga aspek utama, iaitu ekonomi, sosial dan politik. Pembangunan ekonomi merupakan asas utama kepada kemajuan pembangunan kerana melaluinya sumber-sumber dapat

⁸ *Ibid.* ms22.

⁹ *Ibid.* ms24.

¹⁰ *Ibid.* ms23.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

digunakan untuk meningkatkan produktiviti, pendapatan dan input yang diperlukan dalam kehidupan. Pembangunan sosial pula memberi peluang untuk menyediakan kemudahan sosial dan perkhidmatan seperti peluang mendapatkan pendidikan, kesihatan, perumahan dan keselamatan. Manakala pembangunan manusia pula melibatkan individu dan kelompok dengan memberi kesedaran kepada mereka untuk hidup secara bersatu padu bagi mencapai matlamat yang dikehendaki.¹³

Proses pelaksanaan pembangunan akan menempuh halangan dari segi ekonomi, politik dan sosial. Kekurangan modal, sumber asli dan perdagangan asing yang tidak seimbang merupakan halangan dari segi ekonomi. Di samping itu, kekurangan teknologi, turun naik harga pasaran dan krisis tenaga juga menjadi penghalang kepada ekonomi. Halangan politik dilihat dari aspek kepimpinan, penyertaan politik dan sikap idealogi, nepotisme, rasuah dan monopoli kuasa. Masalah seperti buta huruf, peningkatan kadar kelahiran, kekurangan mobiliti sosial dan pertembungan nilai budaya sedia ada dengan budaya luar merupakan penghalang sosial kepada proses pembangunan.¹⁴ Oleh yang demikian, pembangunan boleh didefinisikan sebagai suatu proses perubahan yang kompleks yang melibatkan sumber alam dan faktor kemanusiaan. Ianya tidak boleh diukur berdasarkan perkembangan ekonomi semata-mata tetapi juga meliputi proses modenisasi yang terdiri daripada aspek perubahan dan kemajuan dari segi ekonomi, politik, sosial, budaya, psikologi, pentadbiran dan sebagainya.

PEMBANGUNAN TANAH ADAT DI NEGERI SEMBILAN

Di Malaysia, lazimnya pelaksanaan program pembangunan akan diserahkan kepada beberapa agensi pembangunan tertentu seperti FELDA, FELCRA, RISDA, Lembaga Kemajuan Tanah dan sebagainya. Fungsi utama agensi-agensi ini adalah membuka tanah-tanah baru untuk tujuan ekonomi. Selain itu, agensi-agensi ini juga berperanan dalam memajukan mana-mana tanah kerajaan yang terbiar. Kemajuan yang dijalankan ke atas tanah tersebut dapat meningkatkan taraf pengeluaran tanah tersebut dan seterusnya menambah pendapatan penduduk di kawasan tersebut. Pelaksanaan program pembangunan yang telah digariskan oleh pihak kerajaan kepada mana-mana agensi pembangunan bukanlah suatu perkara yang mudah. Terdapat pelbagai isu atau masalah yang timbul dalam usaha membangunkan kawasan-kawasan tersebut. Antara masalah yang berlaku adalah halangan dalam usaha membangunkan tanah-tanah adat di Negeri Sembilan dan sebahagian kecil kawasan di negeri Melaka. Hal ini berlaku berikutan penggunaan sistem adat yang diamalkan di tempat-tempat tersebut yang tertakluk kepada Akta Tanah Adat.

Pentadbiran tanah adat di Negeri Sembilan agak unik berbanding dengan negeri-negeri lain di Malaysia. Ini kerana masyarakat watan di Negeri Sembilan rata-ratanya masih mengamalkan Adat Perpatih yang mementingkan keturunan daripada sebelah ibu. Organisasi hidup masyarakat adat ini berteraskan dua belas kelompok keluarga yang besar yang dipanggil 'Suku'. Setiap kelompok diketuai oleh seorang pembesar bergelar Lembaga. Setiap suku terpecah kepada keluarga kecil dipanggil 'Perut' yang diketuai oleh seorang 'Buapak'. Setiap Perut pula dipecahkan kepada kelompok yang lebih kecil dipanggil 'Ruang' yang diketuai oleh seorang 'Besar'. Setiap 'Ruang' dipecahkan kepada kelompok yang lebih terkecil dipanggil 'Rumpun' yang diketuai dengan panggilan 'Kadim'. Kumpulan atau individu yang membuka suatu kawasan akan menjadi tanah milikan bersama suku tersebut. Keluarga yang menduduki dan mengusahakan tanah tersebut tidak berhak ke atas tanah tersebut. Tanah tersebut hanya akan diperuntukkan (tanpa diberi hakmilik kekal) kepada waris perempuan dalam keluarga berkenaan. Apabila wanita tersebut meninggal dunia, harta tersebut

¹³ *Ibid.* ms24.

¹⁴ *Ibid.* ms25.

seterusnya akan diturunkan kepada anak-anak perempuannya tanpa diberi taraf hak milik tanah. Hak milik tetap hanya diberikan kepada kelompok suku terbabit. Anak-anak lelaki tidak berhak ke atas harta tanah tetapi dibenarkan makan hasil tanah ibunya untuk sepanjang hidupnya.

Dengan demikian, pentadbiran tanah adat mengikut Adat Perpatih adalah berdasarkan kepada enam prinsip asas iaitu:

1. Semua tanah adat adalah hak suku dan bukan hak individu;
2. Tanah bukan pusaka adat setelah diwarisi oleh anggota perempuan akan dianggap sebagai tanah pusaka adat;
3. Hanya wanita sahaja berhak untuk mewarisi dan mewariskan tanah pusaka adat;
4. Pewarisan tanah pusaka adat adalah berdasarkan waris perempuan terdekat;
5. Mengamalkan prinsip sama rata dalam pembahagian harta pusaka; dan
6. Membenarkan anak angkat generasi pertama yang telah menjalani aturan kadim adat dan pusaka (proses mengambil anak angkat bertaraf ahli penuh mengikut aturan adat pepatih) diberi tanah tanah adat tetapi dibenarkan mewarisi tanah pusaka adat. Anak angkat generasi kedua sahaja yang dibenarkan mewarisi pusaka.

Tanah adat masih berpotensi untuk dibangunkan dengan peruntukkan yang dinyatakan dalam Enakmen Tanah Adat (Pindaan) 1983. Enakmen ini antara lain membenarkan tanah adat dicagarkan kepada pentadbir tanah daerah, institusi kewangan dan koperasi yang diiktiraf kerajaan untuk dimajukan. Ia juga turut membenarkan tanah adat dimajukan secara usaha sama dengan agensi kerajaan. Berdasarkan data yang diperolehi, terdapat 10,309.14 hektar tanah terbiar di Negeri Sembilan merangkumi daerah Jelebu, Jempol, Kuala Pilah, Port Dickson, Rembau, Seremban dan Tampin.¹⁵ Daripada data yang diperolehi ini dapat dinyatakan bahawa sebahagian besar tanah terbiar di Negeri Sembilan ini adalah melibatkan tanah adat.

Ringkasan Data Tanah Terbiar Mengikut Daerah

Negeri : Negeri Sembilan

Bil	Daerah	Bil. Lot	Luas (Hektar)
1.	Jelebu	693	1,365.24
2.	Jempol	714	1,058.59
3.	Kuala Pilah	2254	2,305.73
4.	Port Dickson	811	1,032.75
5.	Rembau	1136	1,512.70
6.	Seremban	372	724.50
7.	Tampin	424	2,309.63
Jumlah Negeri Sembilan		6,404	10,309.14

UNDANG-UNDANG PENTADBIRAN TANAH ADAT

¹⁵ <http://www.doa.gov.my>, 3 Januari 2016

Kedudukan tanah di Negeri Sembilan mula dikategorikan sebagai tanah adat dan bukan tanah adat selepas kedatangan Inggeris sekitar tahun 1880-an. Bagi tanah adat dan tanah bukan pesaka adat masyarakat Adat Perpatih, perwarisan dan pembahagian adalah mengikut hukum Adat Perpatih sehingga tahun 1909. Selepas dari itu, pentadbiran tanah yang telah dicatatkan '*Customary Land*' pada gerannya adalah mengikut peraturan adat. Manakala bagi hakmilik tanah yang tidak dicatatkan '*Customary Land*' segala urusan pemindahan hakmilik, perwarisan dan pembahagiannya ada yang mengikut hukum-hukum Islam dan ada yang mengikut hukum-hukum adat. Undang-undang dan bentuk pentadbiran tanah bagi Negeri Sembilan adalah merupakan persambungan dari kanun-kanun tanah dan bentuk pentadbiran tanah yang telah dipraktikkan di Negeri-Negeri Selat dan di negeri-negeri Melayu lain berikutan penjajahan British yang lebih awal terhadap negeri-negeri tersebut. Undang-undang berhubung dengan tanah adat '*Customary Land*' kebanyakannya dipadankan dari undang-undang '*Customary Land*' seperti yang terdapat di Negeri-Negeri Selat dan negeri Selangor.¹⁶

Undang-undang tanah yang pertama digunakan untuk pentadbiran tanah masyarakat adat ialah Peraturan-Peraturan Tanah (*Land Regulation 1887*) yang terkandung dalam Perintah (*Order*) 9 April 1887. Peraturan-peraturan ini adalah merupakan peraturan sementara yang dikeluarkan oleh Pegawai Pentadbir British Sungai Ujong yang digunakan sementara menunggu pengubalan suatu kanun tanah yang lengkap. Undang-undang ini mewajibkan pendaftaran semua pemilikan tanah serta pengenalan sistem cukai.¹⁷ Sementara itu, Martin Lister, Pengadil dan Pemungut Hasil Tanah yang pertama berkhidmat di daerah Kuala Pilah, telah diarahkan untuk menyediakan suatu deraf undang-undang tanah yang lebih sesuai terhadap tanah kepunyaan masyarakat Melayu terutamanya pemilikan masyarakat adat. Undang-undang ini telah dikuatkuasakan di bawah '*Order of December*', 9, 1889 dan dikenali sebagai '*General Land Regulations, 1889*'. Peraturan Tanah 1889 ini adalah lebih kurang sama seperti Land Regulation 1887 tetapi Peraturan Tanah 1889 ini lebih jelas dari segi pentadbiran tanah masyarakat adat walaupun peraturan yang dikhaskan untuk pentadbiran tanah adat termasuk mengiktiraf semua pemilikan bumiputera sebagai pemilikan sah mengikut adat tempatan.¹⁸

Dalam tahun 1897, Majlis Negeri Sembilan telah meluluskan suatu undang-undang berhubung dengan pentadbiran penyelesaian pesaka simati iaitu '*Succession to Land Enactment 1897*'. Penggubalan Enakmen 1897 ini memberi peruntukan bahawa semua tanah pemilikan bumiputera didaftarkan dibawah nama pemilik berkenaan dan dijangkakan dapat mengatasi kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam undang-undang tanah terdahulu. Enakmen ini bertujuan untuk memberi panduan kepada Pemungut Hasil Tanah mengenai kuasa-kuasa yang ada padanya dalam hal penyelesaian tanah dan boleh dianggap sebagai undang-undang bagi penyelesaian harta pesaka kecil.¹⁹ Pada tahun 1897, undang-undang tanah yang baharu telah digubal iaitu '*Land Enactment 1897*' dan memansuhkan '*General Land Regulations 1889*'. '*Land Enactment 1897*' ini merupakan undang-undang tanah secara keseluruhannya dan merupakan suatu usaha dalam penyelarasan undang-undang tanah di seluruh Negeri Sembilan disamping menuju ke arah keseragaman dengan undang-undang tanah di negeri Perak, Selangor dan Pahang. Namun undang-undang tanah 1897 ini dianggap masih tidak dapat memenuhi kehendak pentadbiran tanah adat di Negeri Sembilan.²⁰

Bagi mengatasi kelemahan-kelemahan undang-undang yang sedia ada, suatu undang-undang khas untuk pentadbiran tanah masyarakat adat telah digubal dalam tahun 1909 yang dinamakan

¹⁶ Nadzan Haron. 1997. *Pemilikan dan Pentadbiran Tanah Adat 1800-1960*. Jawatankuasa Penyelidikan Budaya Muzium Negeri Sembilan dan Kerajaan Negeri Sembilan Darul Khusus. ms46.

¹⁷ *Ibid.ms49*

¹⁸ *Ibid.ms51*

¹⁹ *Ibid.ms53*

²⁰ *Ibid.ms55*

'Customary Tenure Enactment'. Enakmen ini adalah undang-undang pertama digubal khas untuk pentadbiran tanah adat. Pemungut Hasil Tanah diberi kuasa untuk mencatatkan perkataan *'Customary Land'* ke atas geran dan Rekod Pendaftaran semua tanah-tanah kepunyaan masyarakat adat, dengan syarat tanah-tanah tersebut didaftarkan dalam Daftar Mukim dan telah ditadbirkan mengikut peraturan-peraturan adat sejak tanah itu dimiliki. Enakmen ini juga memberi kuasa kepada Pegawai tersebut untuk memadamkan catatan *'Customary Land'* apabila suatu tanah adat tidak lagi tertakluk kepada peraturan adat. Namun begitu, peruntukan undang-undang ini secara praktikalnya tidak dapat memenuhi kehendak tujuan penggubalannya berikutan kelemahan daripada pihak pentadbiran.²¹

Sejurus kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam *'Customary Tenure Enactment 1909'*, suatu enakmen *'The Malay Reservation Enactment'* telah digubal dalam tahun 1913. Enakmen Simpanan Melayu ini digubal sebagai suatu usaha bagi melindungi semua tanah-tanah milik Melayu dalam negeri-negeri yang berada di bawah pentadbiran British serta memberi kuasa kepada Residen untukewartakan mana-mana tanah negeri *'state land'* sebagai simpanan Melayu.²² Pada tahun 1926, Majlis Negeri Sembilan telah meluluskan satu lagi undang-undang untuk mengatasi kelemahan *'Customary Tenure Enactment 1909'* iaitu *'Customary Tenure Enactment 1926'*. Undang-undang yang terkandung dalam *'Customary Tenure Enactment 1926'* ini pada keseluruhannya adalah peraturan-peraturan adat yang disesuaikan ke dalam pentadbiran moden. Antara yang utama ialah pengekal konsep hakmilik terhad, tatacara pemindahan hakmilik, perwarisan dan pembahagian. Peruntukan-peruntukan yang terdapat dalam CTE 1926 tersebut dikatakan hampir dapat memenuhi kehendak hukum adat.²³

Walaupun CTE 1926 merupakan undang-undang teras pentadbiran yang mengikut hukum adat, namun terdapat juga masalah dalam perlaksanaannya. Oleh itu, pindaan pertama telah dilakukan pada tahun 1930 yang disebut sebagai *'Negeri Sembilan Enactment' No.1 of 1930* bagi mengatasi masalah-masalah tersebut. Berdasarkan enakmen 1930 tersebut, catatan *'customary land'* bagi tanah-tanah yang terdaftar dalam Mukim Register boleh dibuat dalam dua kes iaitu pertama, dengan bukti bahawa tanah itu dimiliki melalui peraturan adat dan nama pemiliknya adalah anggota adat yang perempuan. Kedua, bagi tanah-tanah yang telah diberikan oleh kerajaan kepada anggota perempuan pada mana-mana suku, geran tanah tersebut boleh dicatatkan dengan perkataan *'customary land'* sekiranya pemilik tersebut memberi persetujuan kepada Pemungut Hasil Tanah untuk berbuat demikian. Pindaan kedua terhadap CTE 1926 telah dibuat dalam tahun 1932 iaitu pada seksyen 2 dan seksyen 15 enakmen tersebut dan seterusnya pindaan ketiga terhadap seksyen 5 enakmen tersebut telah dibuat dalam tahun 1934.²⁴

Dalam tahun 1936, bagi mewujudkan suatu undang-undang tanah yang lengkap Kanun Tanah dan undang-undang CTE telah dikaji semula dan dengan itu terhasillah *'Land Code' 1936 Cap 138* dan CTE Cap. 215. Semua peruntukan-peruntukan dalam CTE 1926 bersama-sama pindaan-pindaan 1930, 1932 dan 1934 dikekalkan ke dalam suatu statut yang dikenali sebagai *'Customary Tenure Enactment' Chapter 215 of the Revised Laws of the FMS 1936*. Undang-undang CTE ini dikuatkuasakan ke atas pentadbiran tanah adat sehingga ke hari ini tertakluk kepada pindaan-pindaan yang dibuat bagi penyesuaian dengan bentuk pentadbiran yang baru mengikut perubahan bentuk kerajaan.²⁵ Berikutan pembentukan Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1948 menyebabkan

²¹ *Ibid.ms59*

²² *Ibid.ms61*

²³ *Ibid.ms63*

²⁴ *Ibid.ms69*

²⁵ *Ibid.ms70*

‘Customary Tenure Enactment’ Cap.215 terpaksa dipinda pada 30 Ogos 1949 sejajar dengan bentuk politik yang baru dan dikenali sebagai ‘Customary Tenure Ordinance’ No. 23. Pindaan 1949 ini juga merupakan suatu persediaan menunaikan tuntutan golongan politik mengembalikan kuasa politik dan pentadbiran rakyat negeri ini. Dalam bentuk politik yang baru, institusi perundangan juga terpaksa diubahsuai Majlis Perundangan Persekutuan bertanggungjawab ke atas pentadbiran di peringkat Persekutuan. Majlis Perundangan Negeri juga dikekalkan fungsinya menggubal undang-undang berhubung dengan beberapa perkara bagi pentadbiran di peringkat negeri. Oleh kerana pentadbiran tanah masyarakat adat merupakan pentadbiran di peringkat negeri, maka Majlis Perundangan Persekutuan telah menggubal ‘Customary Tenure (State of Negeri Sembilan) Ordinance’.²⁶

‘Customary Tenure (State of Negeri Sembilan) Ordinance telah diluluskan pada 21hb Ogos 1952. Namun begitu, Ordinan ini tidak membawa sebarang pindaan terhadap peruntukan CTE Cap. 215. Ordinan ini adalah suatu pengagihan kuasa undang-undang dari Majlis Perundangan Persekutuan kepada Majlis Negeri Sembilan berhubung dengan undang-undang pentadbiran tanah adat di Negeri Sembilan.²⁷ Sehingga tahun 1955 masih banyak masalah yang timbul dalam mempraktikkan pentadbiran tanah adat terutamanya dalam perkara berhubung dengan penyelesaian harta pesaka masyarakat adat. Oleh yang demikian, bagi mengatasi masalah-masalah yang timbul, undang-undang ‘Small Estates’ (Distribution) Ordinance No. 34 of 1955 telah digubal. Ordinan (penyelesaian) Harta Pesaka Kecil tahun 1955 merupakan undang-undang yang terakhir digubal oleh pegawai-pegawai Inggeris dan kekal sehingga kini.²⁸ Dalam evolusi pentadbiran tanah adat di bawah pentadbiran British didapati undang-undang yang digubal untuk pentadbiran tanah adat adalah sentiasa tidak lengkap. Hal ini adalah disebabkan kurangnya peranan orang Melayu dalam menggubal undang-undang untuk pentadbiran tanah adat tersebut. Sehingga 1957, walaupun telah wujud undang-undang CTE dan ordinan Penyelesaian Harta Pesaka Kecil, Pemungut Hasil Tanah Kuala Pilah masih menghadapi masalah. Status yang ada tidak dapat memenuhi keperluan pentadbiran Tanah Adat Lingkungan.²⁹

POTENSI DAN CABARAN PEMBANGUNAN TANAH ADAT

Tanah adat mempunyai potensi untuk dibangunkan. Akan tetapi, usaha untuk memaksimumkan penggunaan tanah adat untuk menjadi manfaat kepada pemilik haruslah mendapat sokongan dari pelbagai pihak. Pertama, pemilik tanah adat sebagai pemegang amanah kepada tanah adat untuk sukunya haruslah mengambil tindakan yang selari dengan kedudukannya sebagai pemegang amanah tanah adat tersebut. Pemegang amanah tanah adat ini tidak boleh mengambil tindakan dan keputusan dengan sendiri tanpa terlebih dahulu merujuk kepada waris-warisan yang lain dan Dato Lembaga Adat. Kedua, bakal pengusaha kepada tanah adat perlulah memikirkan aktiviti yang boleh memberi pulangan yang setimpal kepada pemilik/pemegang amanah tanah adat. Pihak pengusaha/pemaju tidak seharusnya hanya memikirkan aspek keuntungan mereka sahaja. Mereka perlulah juga memikirkan khidmat kemasyarakatan yang boleh disumbang kepada masyarakat. Ketiga, pihak Kerajaan Negeri Sembilan juga boleh memainkan peranan yang lebih aktif di dalam usaha untuk memajukan tanah adat yang terbiar.

²⁶ *Ibid.ms71*

²⁷ *Ibid.ms72*

²⁸ *Ibid.ms77*

²⁹ *Ibid.*

i) POTENSI PEMBANGUNAN TANAH ADAT

Isu tanah adat yang terbiar tidak wajar diabaikan begitu sahaja tanpa sebarang usaha. Tanah-tanah yang terbiar tersebut perlu diusahakan dan dimajukan dengan baik sesuai dengan potensi tersendiri tanah tersebut. Sekiranya diusahakan dengan baik tanah-tanah adat yang terbiar ini akan dapat memberi pulangan dan keuntungan dari aspek ekonomi kepada pemilik tanah, masyarakat setempat serta dapat membantu membangunkan ekonomi negara. Antara aktiviti-aktiviti yang boleh dilakukan dalam usaha membangunkan tanah-tanah adat yang terbiar ini adalah melalui pertanian, industri kecil dan sederhana (IKS), institusi wakaf dan penyewaan kepada pihak ketiga. Pertanian merupakan salah satu aktiviti ekonomi yang menyumbang kepada pembangunan dan taraf hidup penduduk di Malaysia. Aktiviti pertanian termasuk penanaman dan penternakan boleh dijalankan terhadap tanah adat mengikut kesesuaian jenis tanah serta keluasan tanah tersebut. Aktiviti perindustrian kecil dan sederhana (IKS) juga boleh dilakukan dalam usaha membangunkan tanah adat. Industri (IKS) ini boleh menjadi landasan yang baik kepada pembangunan usahawan terutamanya kepada pemilik tanah adat terbiar di mana mereka boleh menjadi pengusaha dalam aktiviti pembuatan seperti jahitan, tenunan makanan dan juga kraftangan.

Tanah adat mungkin juga boleh dibangunkan melalui institusi wakaf. Institusi wakaf mempunyai potensi yang besar dalam membangunkan ekonomi masyarakat. Harta-harta yang diwakafkan boleh disalurkan kepada wakaf 'khas' dan wakaf 'am'. Wakaf 'khas' biasa ditentukan oleh mereka yang berhasrat mewakafkan harta mereka untuk sesuatu projek yang khusus seperti mewakafkan tanah untuk mendirikan masjid, surau, sekolah dan sebagainya untuk kebajikan masyarakat umum. Manakala wakaf 'am' adalah harta yang diwakafkan untuk dibangunkan oleh agensi pengamanah untuk kepentingan umat Islam setempat, semasa dan masa hadapan. Selain dari konsep wakaf, konsep pembangunan tanah adat yang menggunakan model pembangunan tanah yang lain perlu juga dilihat dan dikaji berkaitan dengan kesesuaiannya dari aspek Syariah dan undang-undang. Formula untuk membangunkan tanah adat haruslah berpaksikan kepada konsep menang-menang. Konsep menang-menang ini bertujuan menjaga kepentingan pemilik tanah adat sebagai pemegang amanah dan juga pengusaha atau pemaju. Aspek keuntungan perlu juga diambil perhatian; akan tetapi ianya tidaklah seharusnya dijadikan aspek yang terlalu penting sehingga mengeneipkan aspek kebajikan pemilik tanah adat sebagai pemegang amanah.

ii) CABARAN PEMBANGUNAN TANAH ADAT

Antara cabaran-cabaran yang dihadapi oleh bakal pengusaha/pemaju ialah mendapat persetujuan pemilik sebagai pemegang amanah. Persetujuan dari pemilik sebagai pemegang amanah amatlah penting kerana pemilik sebagai pemegang amanah tidak boleh mengambil keputusan dengan sendiri. Pemilik tersebut haruslah berbincang dengan waris-waris yang lain dan juga Dato Lembaga Adat demi untuk menjaga kepentingan hak waris-waris ke atas tanah adat tersebut.

Selain dari isu mendapat persetujuan pemilik tanah adat, kedudukan tanah adat juga menjadi cabaran kepada bakal pengusaha/pemaju. Kedudukan tanah adat yang tidak strategik dan jauh dari jaringan pengangkutan menjadikan tanah adat tersebut tidak menarik untuk dibangunkan. Dari sudut pengusaha/pemaju, mereka terpaksa mengeluarkan perbelanjaan yang agak banyak di awal peringkat pembangunan/pengusahaan tanah adat. Sekiranya tempoh untuk mendapat kembali pulangan kepada pelaburan mereka agak lama, maka para pengusaha/pemaju akan mengambik keputusan untuk tidak

akan mengusaha/memajukan tanah adat tersebut. Sekiranya ini berlaku, maka tanah adat tersebut akan kekal terbiar tanpa dapat diusahakan secara komersial.

Cabaran ketiga adalah berkaitan dengan status pemilikan. Status pemilikan tanah adat adalah berlain dari status tanah pemilikan biasa. Pemilikan tanah biasa, iaitu sama ada pajakan atau pegangan selama-lamanya, membolehkan pemilik tanah tersebut menjalankan transaksi ke atas tanah tanpa sekatan. Bagi pemilikan tanah di bawah pajakan, pemilik hanya perlu mendapat kebenaran Pihak Berkuasa Negeri dalam hal-hal tertentu seperti pindahmilik atau cagaran. Bagi pemilikan tanah di bawah milikan penuh atau “*freehold*”, pemilik bebas melakukan apa sahaja ke atas tanah tersebut. Bagi pemilikan ke atas tanah adat, pemilik yang namanya tertera di dalam geran tanah bukanlah pemilik mutlak. Pemilik tersebut adalah bertindak sebagai pemegang amanah dan dia tidak boleh mengambil keputusan sendiri. Segala keputusan hendaklah dirujuk kepada waris-warisan dan Dato Lembaga Adat. Proses untuk mendapat kebenaran dan persetujuan pihak-pihak yang terbabik mungkin mengambil masa yang lama. Kelewatan ini mungkin juga akan menjadi halangan kepada proses cadangan pengusahaan atau pemajuan tanah adat.

Cabaran keempat ialah dari aspek kewangan. Setiap cadangan untuk mengusahakan atau memajukan tanah adat melibatkan aspek kewangan. Pada kebiasaannya, bakal pengusaha akan memohon pinjaman atau bantuan dari institusi kewangan untuk mengendalikan projek yang bakal dilaksanakan. Institusi kewangan yang bakal memberi sokongan dari aspek kewangan akan mengkaji cadangan projek secara keseluruhan. Penilaian ke atas cadangan pembangunan akan melihat status tanah. Pada kebiasaannya, pihak institusi kewangan akan mengenakan syarat supaya tanah yang akan dimajukan dicagarkan kepada institusi tersebut. Status pemilikan kepada tanah adat mungkin menjadikan tanah adat tersebut tidak menarik kepada institusi kewangan tersebut.

PENUTUP

Artikel ini lebih membincangkan tentang aspek perundangan dalam pentadbiran tanah adat di Negeri Sembilan serta pembangunan tanah adat di Negeri Sembilan secara umum. Umum mengetahui bahawa Adat Perpatih adalah satu amalan masyarakat berasaskan peraturan hidup bermasyarakat yang merangkumi aspek politik, ekonomi, undang-undang serta organisasi. Pemakaian Adat Perpatih terhadap tanah adat tidak seharusnya menjadi penghalang terhadap kemajuan dan pembangunan tanah adat. Bahkan proses pembangunan terhadap tanah adat boleh dilaksanakan tanpa menjejaskan peraturan-peraturan serta undang-undang adat. Oleh itu, usaha-usaha untuk membangunkan tanah-adat yang terbiar perlu dipergiatkan lagi demi pembangunan ekonomi negara.

Bibliografi

- Ahmad Nazri Abdullah. 1985. *Melayu dan Tanah*. Media Intelek Sdn Bhd.
- Abdul Aziz Hussin et al. 2004. *Setinggalan Isu Pengurusan, Undang-Undang Dan Pembangunan Harta Tanah*. Universiti Sains Malaysia Pulau Pinang.
- Aditya Christy Hanggara. 2013. “*Perlaksanaan Konversi Hak Atas Tanah Adat (Letter C) Menjadi Hak Milik di Kabupaten Magelang*”. Fakulti Hukum Universitas Atma Jaya Yagyakarta.
- Hajah Makiah Tussaripah Hj Jamil & Jamaliah Mohd Taib. t.t. “*Kajian Adat Perpatih di Negeri Sembilan: Satu Tinjauan Menurut Perspektif Islam*”. Universiti Teknologi Mara.
- Mohd Rosli Mohamad dan Mohamed Aslam Gulam Hassan. 2000. *Pembangunan Ekonomi Malaysia Era Globalisasi*. Universiti Malaysia. Kuala Lumpur.

- Mohd Rosli Mohamad. 2000. *Industri Kecil dan Sederhana Landasan Pembangunan Usahawan*. Universiti Malaysia. Kuala Lumpur.
- Malaysia. *Ringkasan Data Tanah Terbiar Mengikut Daerah Negeri : Negeri Sembilan* <<http://www.doa.gov.my>>, 3 Januari 2016
- Nadzan Haron. 1997. *Pemilikan dan Pentadbiran Tanah Adat 1800-1960*. Jawatankuasa Penyelidikan Budaya Muzium Negeri Sembilan dan Kerajaan Negeri Sembilan Darul Khusus.
- Nik Mustapha Nik Hassan. 1999. *Konsep dan Pelaksanaan Wakaf di Malaysia*. Institut Kefahaman Islam Malaysia. Kuala Lumpur.
- Negeri Sembilan. t.t. *Pentadbiran Tanah Adat di Bawah Enakmen Pemegangan Adat Bab 215 dan Enakmen Pemegangan Adat (Tanah Lengkongan) Tahun 1960*.
- Othman Ishak. 1997. *Hubungan Antara Undang-Undang Islam Dengan Undang-Undang Adat*. Dewan Bahasa dan Pustaka. Kuala Lumpur.
- Roswati Yaakub. 1997. *"Dilema Tanah Adat Abad ke 20: Tinjauan Daerah Rembau, Negeri Sembilan"*. Fakulti Sains Kemasyarakatan dan Kemanusiaan. Universiti Kebangsaan Malaysia.